

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
19(6)229

29. März 2021

Entschließungsantrag

Der Fraktion der AfD im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes

- Drucksache 19/27426 –

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Europäische Union hat den Mitgliedstaaten mit der Richtlinie (EU) 2019/790 vom 17. April 2019 über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt („Digital Single Market“; DSM) umfangreiche Vorgaben gemacht, die bis zum 7. Juni 2021 in nationales Recht umgesetzt werden sollen. Darin soll unter anderem die Verantwortlichkeit von Upload-Plattformen geregelt werden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 03. Februar 2021 (https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Gesetz_Anpassung_Urheberrecht_digitaler_Binnenmarkt.pdf?__blob=publication-File&v=5) verweist dazu auf eine Protokollerklärung der Bundesregierung, der DSM-Richtlinie ursprünglich nur zugestimmt zu haben, wenn nach Möglichkeit auf „Upload-Filter“ verzichtet wird.

Hintergrund dieser unverbindlichen Protokollerklärung ist der aktuell gültige Koalitionsvertrag der Regierungsparteien, in dem es heißt, „Eine Verpflichtung von Plattformen zum Einsatz von Upload-Filtern, um von Nutzern hochgeladene Inhalte nach urheberrechtsverletzenden Inhalten zu „filtern“, lehnen wir als unverhältnismäßig ab“ (https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1, Zeilen 2212 bis 2216). Auch die Regierungspartei CDU hatte im März 2019 noch vollmundig versprochen „Es wird in der nationalen Umsetzung keine Uploadfilter geben“ (<https://www.cdu.de/artikel/kompromiss-zum-urheberrecht-keine-uploadfilter>).

Bei Upload-Filtern handelt es sich um Software-Anwendungen, die Inhalte, welche gegen das Urheberrecht oder spezifische Nutzungsbedingungen verstoßen, beim Hochladen auf eine Internet-Plattform blockieren. Dabei ist gegenwärtig jedoch noch die technische Unausgereiftheit solcher Filter-Systeme zu bemängeln (<https://netzpolitik.org/2018/algorithmen-und-kuenstliche-intelligenz-wir-reden-an-unserer-zukunft-vorbei/>). Auch aufgrund dieser Fehleranfälligkeit besteht die Gefahr, dass eine

nicht kalkulierbare Anzahl an Bei-trägen blockiert wird, die in Wahrheit völlig rechts- und regelkonform gestaltet sind (Overblocking).

Ein weiteres Motiv der Internet-Plattformen für Overblocking ist die vorsorgliche Vermeidung von Sanktionen wegen eines möglichen Gesetzesverstößes bei zweifelhaft urheberrechtsverletzenden Inhalten. Ferner können urheberrechts-verletzende Inhalte von betroffenen Dritten auch bewusst genutzt werden, um Veröffentlichungen mit Hilfe von Upload-Filtern zu verhindern (<https://netzpolitik.org/2021/urheberrecht-wie-us-polizisten-mit-uploadfiltern-livestreams-verhindern-wollten/>).

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 3 jedoch vor, dass Upload-Plattformen künftig für alle Inhalte, die sie zugänglich machen, grundsätzlich urheberrechtlich verantwortlich sind und somit für die öffentliche Wiedergabe unrechtmäßiger Uploads haften. Um sich gesetzeskonform zu verhalten, müssen Upload-Plattformen entweder Lizenzen erwerben oder für eine Sperrung („stay down“) oder eine Entfernung („take down“) sorgen, was angesichts des Umfangs an hochzuladenden Werken faktisch den Einsatz „automatisierter Verfahren“ zur Prüfung sämtlicher Inhalte erforderlich macht.

Trotz der verschleiernnden Umfirmierung von Upload-Filter in „Staydown“-Filter und „automatisierte Verfahren“ und trotz der Behauptung, der Gesetzentwurf folge der Maßgabe der Protokollerklärung (GE, S.44), beinhaltet die beabsichtigte Anpassung des Urheberrechts daher weiterhin implizit die unumgängliche Auflage für große Plattform-Betreiber zur Einführung von Upload-Filtern und führt damit faktisch zu einem massiven Eingriff in die freie Meinungsäußerung. Solche Filter sind technisch und methodisch nicht ausgereift und werden dadurch zu Sperrungen von legalen Inhalten und letztlich zu einer Beschnei-dung der Meinungsfreiheit führen.

Das automatische Filtern beim Hochladen von legalen Inhalten ist ein nicht zu rechtfertigender und unverhältnismäßiger Eingriff in die Kommunikationsgrundrechte der EU-Grundrechtecharta und auch nicht durch ein nachträgliches Beschwerdeverfahren im Teil 5 des Gesetzentwurfes auszubalancieren. Hinzu kommt, dass das Beschwerdeverfahren ursprünglich als Schutz von Online-Nutzern vor widerrechtlichem Löschen legaler Inhalte durch Diensteanbieter entwickelt worden ist, in dem vorliegenden Gesetzentwurf nun jedoch erneut die Rechteinhaber bevorzugt werden, indem die beiden Gegengewichte zum Upload-Filter im Rahmen der mutmaßlich erlaubten Nutzung deutlich entkräftet wurden, sowie den Rechteinhabern zusätzlich ein „roter Knopf“ zugestanden wird (GE, S.51 zu den Rechtsbehelfen §§ 13 bis 17 UrhDaG-E), um letztlich die mutmaßlich erlaubte Nutzung gänzlich auszuhebeln.

Die Grund- und Bürgerrechte, darunter die Meinungsfreiheit, stehen in einem Rechtsstaat jedoch an höchster Stelle. Der Schutz dieser Rechte ist die wesentliche Aufgabe einer Demokratie. Das subjektive Recht auf freie Rede, auf freie Äußerung und auf die Verbreitung einer Meinung in Wort, Schrift und Bild sowie allen weiteren verfügbaren Übertragungsmedien definiert sich dadurch, dass jeder seine Gedanken laut und öffentlich vorbringen kann. Dieses Menschenrecht, verstanden als Schutzrecht gegen den Staat, ist damit auch eine *conditio sine qua non* für ein demokratisches Staatswesen.

Bei der Bewertung des Gesetzentwurfes ist daher zu berücksichtigen, dass das Urheberrecht mittlerweile nicht mehr nur das Erwerbsinteresse von Musikern oder Schriftstellern schützt und das Geschäftsmodell von Verwertungseinrichtungen reguliert, sondern maßgeblichen Einfluss auf den gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskurs hat.

Der Gesetzentwurf erlaubt daher zurecht die Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke als Zitat, Karikatur, Parodie und Pastiche als gesetzlich erlaubte Nutzung (§5 UrhDaG-E). §5 UrhDaG-E sieht allerdings auch vor, dass der Diensteanbieter dem Urheber eine angemessene Vergütung für Zitate durch den Nutzer des Diensteanbieters zu zahlen hat. Mit dieser Vergütungspflicht setzt sich die Bundesregierung über deutliche Kritik von Urheberrechtsexperten hinweg, die auch bei dieser Regelung vor einer empfindlichen Einschränkung der Meinungsfreiheit warnen

(<https://www.zar.kit.edu/downloads/News/Positionspapier%20der%20Urheberrechtswissens.pdf>).

Um „unverhältnismäßige Blockierungen beim Einsatz automatisierter Verfahren“ zu vermeiden, führt der Entwurf in den §§9-12 UrhDaG-E das Konzept der mutmaßlich erlaubten Nutzungen ein, womit der Gesetzentwurf im Umkehrschluss bereits eingestuft, dass es zu fehlerhaften Sperrungen durch Upload-Filter kommen könnte. Die mutmaßlich erlaubte Nutzung ist nach §11 dann der Fall, wenn die Verwendung von Werken Dritter vom Nutzer als gesetzlich erlaubt gekennzeichnet ist (sogenanntes „Pre-Flagging“). Der Verein Wikimedia sieht den zunächst eher nutzerfreundlichen Pre-Flagging-Mechanismus der Referenten-Entwürfe im UrhDaG-E der Bundesregierung nun eher in sein Gegenteil verkehrt, da er „eine flächendeckende Durchleuchtung von Uploads faktisch voraussetzt“ (https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/bc/Politikbrief_4_Herbst_2020_Wikimedia_Deutschland_e._V.pdf). Auch der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. stellt das Pre-Flagging als zentrales Instrument heraus, Upload-Filter soweit wie möglich zu vermeiden und kritisiert daher die weggefallene Möglichkeit für den Nutzer, mit dem Pre-Flagging gegebenenfalls eine öffentliche Widerrückmeldung zu erzwingen (https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2020/Downloads/110620_Stellungnahme_vzbv_RefE_Urheberrecht-ges.pdf?__blob=publicationFile&v=2, S.6).

Ferner erfasst der Pre-Flagging-Mechanismus des Gesetzentwurfes nicht den Upload gemeinfreier Werke, die jedoch „zeitlich gesehen und von der Anzahl der betroffenen Werke her die Regel, laufende Ausschließlichkeitsrechte dagegen die Ausnahmen sind“ (https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2020/Downloads/110620_Stellungnahme_Wikimedia_RefE_Urheberrecht-ges.pdf?__blob=publicationFile&v=2, S.9).

Die Uneinigkeit innerhalb der Regierungskoalition bezüglich Upload-Filter und Pre-Flagging macht die Kritik des Berichterstatters für die DSM-RL im EU-Parlament, der CDU-Abgeordnete Axel Voss, deutlich, dass der deutsche Gesetzentwurf des SPDgeführten Justizministeriums „den Bestimmungen, die auf europäischer Ebene getroffen wurden, so nicht gerecht“ wird (<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/google-und-das-urheberrecht-verantwortung-von-suchmaschinen-17160082.html>). Ein Kennzeichnungsmechanismus, mit dem Nutzer anzeigen, dass sie legale Inhalte verbreiten, widerspricht dem Zweck des Artikels 17 der EU-Richtlinie, der die Verantwortung den Plattformen überträgt.

Eine weitere Form der mutmaßlich erlaubten Nutzung sieht der Gesetzentwurf in der sogenannten „Geringfügigen Nutzung“ in §10. Die Schwellenwerte des §10 UrhDaG-E zur Feststellung einer geringfügigen Nutzung wurden im vorliegenden Gesetzentwurf jedoch nochmals deutlich zugunsten der Interessen der Rechteinhaber und Urheber reduziert und sind damit im Hinblick auf eine zeitgemäße und praktikable Nutzung von Text-Bausteinen auf online-Plattformen nun erheblich zu niedrig angesetzt. In dem bisherigen Referenten-Entwurf zum Gesetz sollten 20 Sekunden Audio oder Video, 1000 Zeichen Text und 250 Kilobyte für Fotos und Grafiken unter die sogenannte Bagatellgrenze fallen, in §10 UrhDaG-E sind diese Werte nun auf 15 Sekunden, 160 Zeichen und 125 Kilobyte herabgesetzt worden. Bereits ein Tweet von 280 Zeichen würde damit bereits von den Upload-Plattformen blockiert werden müssen.

Als Gegengewicht zu den Upload-Filtern wurden die beiden Formen der mutmaßlich erlaubten Nutzungen im vorliegenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung damit nicht nur weiter eingeschränkt, sie werden nach §9 auch noch dem Vorbehalt eines Beschwerdeverfahrens durch den Rechteinhaber unterstellt sowie nach §12 mit einer Vergütungspflicht des Diensteanbieters belegt, die auch nur über eine Verwertungsgesellschaft umgesetzt werden kann. Von einer generellen Erlaubnis von Kleinstnutzungen geschützter Werke kann daher im vorliegenden Gesetzentwurf nicht mehr die Rede sein.

Die geplanten Maßnahmen des §18 UrhDaG-E, die dem Missbrauch der geschaffenen Regulierung in Form des „Overblocking“ entgegenwirken sollen, sind darüber hinaus nicht gegen technisches Overblocking wirksam, das aus der Fehleranfälligkeit der Filter-Algorithmen resultiert, und sind auch nicht umfänglich gegen vorsorgliches Overblocking wirksam, da sie lediglich die Möglichkeit der Verbandsklage einräumen. Der Digitalverband Bitkom kritisiert die einzelnen Vorgaben zur Überwachung, Sperrung und Moderation von Nutzer-beschwerden als technisch schlicht nicht umsetzbar, so dass die betroffenen Platt-formen vor einer kaum lösbaren Aufgabe stünden (<https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Bitkom-kritisiert-Kabinettsabschluss-zum-Urheberrecht>).

Darüber hinaus bedarf es mehr Transparenz darüber, wie viel und aus welchem Grund eine Upload-Plattform blockiert oder gesperrt hat, um möglichen Missbrauch von Upload-Filtern nachzuweisen und ggf. dagegen vorzugehen.

Auch sind kleine Diensteanbieter nicht wirksam von der qualifizierten Blockierung nach §7 (1) UrhDaG-E ausgenommen, da diese Ausnahme lediglich "widerleglich vermutet" wird. Rechteinhaber können daher willkürlich Gründe konstruieren, um auch die eigentlich zu schützenden kleinen Diensteanbieter faktisch zu einer Nutzung automatisierter Verfahren zu zwingen. Durch das Gesetz werden die großen Plattformen dadurch insoweit bevorzugt, als dass diese schon Filtersysteme implementiert haben, wohingegen kleine Betreiber diese Systeme erst noch entwickeln oder von den ohnehin bereits marktbeherrschenden Plattformen einkaufen müssen. Dieser faktische Zwang zur Implementierung spezifischer IT-Systeme stellt einen nicht hinnehmbaren Eingriff in die unternehmerische Freiheit dar.

Ferner besteht eine Ungleichbehandlung von Nutzern und Rechteinhabern insofern, als dass § 9 vorsieht, dass Diensteanbieter den Rechtsinhaber „sofort“ über die öffentliche Wiedergabe einer mutmaßlich erlaubten Nutzung informieren müssen, während §11 den Diensteanbieter lediglich verpflichtet, den Nutzer über das Blockierverlangen des Rechtsinhabers beim Hochladen „zu informieren“, ohne dies jedoch sofort oder innerhalb einer vorgegebenen Frist umsetzen zu müssen.

Das Gesetz schränkt auch mit weiteren Vorgaben die Balance zwischen den Presseverlagen einerseits und den Interessen der Bürger andererseits weiter ein. So wird den Verlagen nun das ausschließliche Recht eingeräumt, ihre Inhalte für die Onlinenutzung „unmittelbar oder mittelbar, vorübergehend oder dauerhaft, auf jede Art und Weise und in jeder Form ganz oder teilweise zu vervielfältigen“, wie es in der Gesetzesbegründung zum § 87g Absatz 1 UrhG-E heißt. Dies soll ferner auch „für solche Online-Nutzungen gelten, die nicht im Zusammenhang mit einer öffentlichen Zugänglichmachung der Presseveröffentlichung stehen, wie möglicherweise im Einzelfall beim Versenden von E-Mail-Newslettern mit Inhalten aus Presseveröffentlichungen an einzelne Nutzer“.

§19 des UrhDaG-E räumt den Rechteinhabern ferner umfangreiche Auskunftsrechte gegenüber den Diensteanbietern bezüglich der erlaubten Nutzung sowie bezüglich der Verfahren zur Blockierung unerlaubter Nutzung ein, deren Nutzen in keinem Verhältnis zum Aufwand für die Diensteanbieter stehen.

Urheberrechtsexperten sehen auch die wissenschaftliche Kommunikation über das Internet ebenso wie die Nutzung elektronischen Materials in Schulen und Hochschulen durch die Regelungen im UrhDaG-E beeinträchtigt (<http://www.urheberrechtsbuendnis.de/docs/Stellungnahme-Aktionsbuendnis-Urheberrecht-fuer-Bildung-und-Wissenschaft-2021-02-22-oU.pdf>, S.4). Es sei sehr zu bezweifeln, dass die Plattformbetreiber sich dazu verpflichten werden, Lizenzen für die öffentliche Wiedergabe urheberrechtlich geschützter Werke zu erwerben, sondern im vorausseilenden Gehorsam im Zweifelsfall sich eher zur Löschung auch von an sich urheberrechtsfreien bzw. urheberrechtlich schwierig zu entscheidenden Materialien veranlasst sehen werden. Dadurch komme es zweifellos zu einem immensen Verlust an Sichtbarkeit und damit

an Nutzbarkeit von vielen Werken jeder medialen Form. Bei den Urheberrechtsregelungen für Bildung und Wissenschaft droht grundsätzlich ein komplexer Flickenteppich an Regelungen, den niemand mehr durchschauen kann. Die digitale Bildung wird somit deutlich erschwert.

Generell verkompliziert und erweitert dieses Gesetz die Umsetzung der europäischen DSM-Richtlinie und wiederholt das im Bundestag bereits oft kritisierte Prinzip des „gold-plating“ europäischer Vorlagen. Es steht damit auch zu befürchten, dass am Ende doch wieder kleine regionale Internet-Plattformen, Lokalzeitungen und einzelne Kreative überfordert und übervorteilt werden und außer-europäische Internet-Plattformen ihre technologischen und vor allem Größenvorteile ausspielen.

Bei alledem bleibt ferner zu berücksichtigen, dass die polnische Regierung im Mai 2019 vor dem Europäischen Gerichtshof EuGH eine Nichtigkeitsklage gegen die Urheberrechtsreform der EU eingereicht hat, deren mündliche Verhandlung am 10. November 2020 stattfand. Durch das sofort rechtskräftige Urteil wären ggf. alle Gesetzgebungsverfahren in den Mitgliedstaaten zu Umsetzung der EU-Richtlinie obsolet. Die Klage rügt insbesondere, dass die Vermeidung einer Haftung es erfordere, dass die Anbieter eine vorherige automatische Überprüfung (Filtern) der von Nutzern online bereitgestellten Inhalte vornehmen und damit präventive Kontrollmechanismen einführen müssten. Ein solcher Mechanismus untergrabe jedoch den Wesensgehalt des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit und erfülle nicht das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit einer Beschränkung dieses Rechts.

Bereits im Jahr 2012 hatte der EuGH schon einmal entschieden, dass man aufgrund der Einschränkung der Informationsfreiheit ein soziales Netzwerk nicht zur Vorab-Filterung von Inhalten verpflichten kann (Urt. v. 16.02.2012, Az. C-360/10). In der Urteilsbegründung wurde die Filterung abgelehnt, da sie die Ermittlung, systematische Prüfung und Verarbeitung der Informationen der auf dem sozialen Netzwerk geschaffenen Profile bedeuten würde, bei denen es sich jedoch um geschützte personenbezogene Daten handelt. Außerdem sei die Informationsfreiheit gefährdet, da der Upload-Filter nicht hinreichend zwischen unzulässigen und zulässigen Inhalten unterscheiden kann, so dass es zu einer Sperrung von Kommunikationen mit zulässigem Inhalt führen könnte. Auch beeinträchtigt die Filter-Verpflichtung die unternehmerische Freiheit, da die Anschaffung spezifischer IT-Systeme dafür notwendig sei.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den vorliegen Gesetzentwurf zurückzuziehen, zu überarbeiten und einen neuen Gesetzentwurf vorzulegen, der

a) nicht auf die Funktionalität von Upload-Filtern vertraut, die letztlich vor allem die Meinungsfreiheit einschränken,

b) eine digitalfreundlichere Regulierung des Urheberrechts vorsieht und auf eine willkürliche Vorteilsgewährung für klassische Verlagshäuser verzichtet,

c) eine ausgewogenere Balance zwischen den Interessen von Rechteinhabern einerseits und den Interessen der Bürger andererseits vorsieht,

d) von einer Vergütungspflicht für Zitate absieht,

e) kleine Diensteanbieter wirksamer gegen die Pflicht zur Einführung von automatisierten Verfahren schützt,

f) die Auskunftsrechte der Rechteinhaber gegenüber den Diensteanbietern auf ein angemessenes Ausmaß reduziert,

g) die Schwellenwerte der geringfügigen Nutzung nach §10 UrhDaG-E auf praxisgerechte Ausprägungen ausweitet, so dass eine Beschneidung der Meinungsfreiheit ausgeschlossen wird,

h) Transparenzpflichten der Diensteanbieter darüber vorsieht, wie viel und aus welchem Grund blockiert oder gesperrt wurde,

i) es Nutzern ermöglicht, den genutzten Inhalt als gemeinfrei zu kennzeichnen,

j) den Pre-Flagging-Mechanismus wieder so auszugestalten, dass er ein wirksames Gegengewicht gegen den Einsatz von Upload-Filtern bildet und Nutzer eine Veröffentlichung von Inhalten damit gegebenenfalls erzwingen können,

k) auch den betroffenen Nutzern und nicht nur den Rechtsinhabern eine angemessene Auskunft nach §19 UrhDaG-E über die Funktionsweise der Verfahren zur automatisierten Blockierung unerlaubter Nutzungen einräumt.

Berlin, den

Fraktion der AfD im Ausschuss Recht und Verbraucherschutz